

5. Naar een professionele uitvoering van het activerings- en re-integratiebeleid

Paul van der Aa

5.1 Inleiding

In de afgelopen twee decennia is de Rotterdamse beleidsmatige focus op bevordering van arbeidsparticipatie door bijstandsontvangers steeds sterker geworden. Dit heeft gaandeweg het werk veranderd van de gemeentelijke bijstandsconsulenten⁷ die de contactpersoon voor burgers zijn met betrekking tot het ‘activeringsdeel’ van de bijstand.

Bevordering van de arbeidsparticipatie werd tot aan de SUWI-wet in 2002 grotendeels overgelaten aan de toenmalige publieke arbeidsbureaus. Vervolgens brak een periode aan waarin dit werk werd uitbesteed aan private marktpartijen. Al dan niet terechte teleurstelling over de opbrengsten van private re-integratie leidde sinds de invoering in 2004 van de toenmalige Wet Werk en Bijstand (WWB) in Rotterdam (en in vele andere gemeenten) tot de keuze om de eigen gemeentelijke medewerkers een grotere taak te geven in ‘activeringsdienstverlening’⁸, gericht op bevordering van arbeidsparticipatie. Met de Participatiewet in 2015 werd deze ontwikkeling doorgezet.

De aard van het werk van bijstandsconsulenten met activeringstaken veranderde door deze nieuwe focus. Werken aan activering en bevordering van arbeidsparticipatie bleek uit meer te bestaan dan de uitvoering van wet- en regelgeving die voorheen de kern van het werk vormde. Activeringsdienstverlening bestaat bijvoorbeeld ook uit het individueel beoordelen van arbeidswensen en -mogelijkheden van bijstandsgerechtigden, uit motiveren en begeleiden, uit het kiezen van passende activeringsprogramma’s en uit het zoeken naar kansrijke

⁷ De functiebenaming varieert in de praktijk: klantmanager, werkcoach, activeringscoach en werkconsulent. In deze bijdrage wordt de term bijstandsconsulent gebruikt.

⁸ In deze bijdrage wordt in lijn met internationale literatuur de algemene term activeringsdienstverlening gebruikt als koepelterm voor alle typen dienstverlening die zich richten op arbeidsparticipatie, (sociale) activering, tegenprestatie en arbeidsontwikkeling. In de praktijk worden uiteenlopende benamingen voor dit werk gebruikt.

ingangen op de arbeidsmarkt. Ook samenwerking met andere dienstverleners en met werkgevers werd een belangrijker aspect van het werk.

De wijze waarop deze dienstverlening zich in Rotterdam heeft ontwikkeld, is in het afgelopen decennium in verschillende onderzoeken onder de loep genomen (Van Berkel & Van der Aa, 2019; Van der Aa, 2012; Van der Aa & Van Berkel, 2019). Ook in het in 2022 nog lopende kenniswerkplaatsonderzoek *KNAP'RZ* op Rotterdam-Zuid krijgt deze dienstverlening aandacht.

Een van de aandachtspunten in deze onderzoeken betreft de ontwikkeling van professionaliteit van de bijstandsconsulenten. Gaandeweg heeft namelijk zowel lokaal als landelijk de opvatting terrein gewonnen dat activeringsdienstverlening om een *professionele* manier van werken vraagt. Dat wil zeggen, een manier van werken die niet zozeer op toepassing van regels leunt, maar op de inzet van (erkende) kennis, professionele standaarden, vaardigheden en inschattingsvermogen om op maat bijstandsgerechtigden te kunnen motiveren en faciliteren bij het zetten van stappen naar de arbeidsmarkt.

In deze bijdrage wordt op basis van inzichten uit onderzoeken de balans opgemaakt van de voorlopige uitkomsten van dit professionaliseringsproces en worden uitdagingen voor verdere professionalisering benoemd.

Een algemeen inzicht uit deze onderzoeken is dat professionalisering in een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie een bijzonder taai proces is, dat om visie en uithoudingsvermogen vraagt. Het vindt plaats in een voortdurend veranderende beleidsmatige en organisatorische omgeving, die professioneel handelen zowel kan belemmeren als bevorderen. Binnen deze dynamische context zijn gedurende de afgelopen tien jaar antwoorden gezocht op vijf centrale vragen rondom de professionalisering van de gemeentelijke uitvoering van arbeidsre-integratie:

1. Waarom vraagt activeringsdienstverlening om een professionele uitvoering?
2. Wat zijn doelen van activeringsdienstverlening?
3. Wat betekent 'professioneel handelen' in activeringsdienstverlening concreet?
4. Welke normen zouden moeten gelden voor professionele activeringsdienstverlening?

5. Hoe kan de organisatie professioneel handelen en professionalisering bevorderen?

In deze bijdrage worden deze vragen nader toegelicht en van voorlopige antwoorden voorzien. Op basis daarvan worden ankers geïdentificeerd voor het faciliteren van professionalisering in de komende jaren.

5.2 Waarom vraagt activeringsdienstverlening om een professionele uitvoering?

Volgens Freidson (2001) kan de invulling van dienstverlening ideaaltypisch via drie logica's worden gestandaardiseerd:

- via bureaucratie (uitvoering van regels onder hiërarchische aansturing);
- via de markt (uitvoering onder sturing van de vraag van 'de markt');
- via professionalisme (uitvoering onder sturing van door beroepsbeoefenaren zelf ontwikkelde en gecontroleerde standaarden en normen voor 'goede' dienstverlening).

Volgens Freidson is elk type logica vooral geschikt voor een ander type 'probleem' waar dienstverleners zich mee kunnen bezighouden. De bureaucratie kan een goede oplossing zijn voor een efficiënte en verantwoorde uitvoering van relatief gestandaardiseerde, eenvoudige taken. In een publieke context kan bureaucratie ook een bijdrage leveren aan rechtsgelijkheid en onpartijdigheid van de overheid, ook al blijkt dat in de praktijk lastig te realiseren (Zacka, 2017). De marktlogica is volgens hem meer geschikt voor optimale verbinding van vraag en aanbod van concrete, transparant te beprijzen producten en diensten. De professionele logica acht Freidson vooral van toepassing voor de aanpak van complexe problemen die het beste op maat, door inzet van professionele expertise, kunnen worden aangepakt. Professionals krijgen – wederom ideaaltypisch – de macht en het gezag om op basis van hun eigen, erkende expertise besluiten te nemen en dienstverlening invulling te geven.

In de praktijk zijn deze logica's zelden in 'zuivere vorm' waarneembaar (Noordegraaf, 2007). Ze zijn desalniettemin behulpzaam, omdat ze laten zien dat er keuzes mogelijk zijn over de principes waarlangs publieke dienstverlening wordt georganiseerd, ontwikkeld en verantwoord.

Dit leidt tot de vraag welke keuzes de gemeente Rotterdam ten aanzien van activeringsdienstverlening maakte en nog steeds maakt. Als werk dat via bureaucratie, de markt of professionalisme wordt georganiseerd?

Het antwoord op deze vraag is – afgaand op respondenten uit onze onderzoeken – redelijk eenduidig en door de tijd heen stabiel. Zowel in 2012 (Van der Aa, 2012) als in 2019 (Van der Aa & Van Berkel, 2019) waren zowel uitvoerders als hun managers van mening dat activeringsdienstverlening een professionele uitvoering vraagt en niet goed georganiseerd kan worden via strikte regelgeving of enkel via de markt. Terugkerende argumenten hiervoor van respondenten betreffen onder meer de complexe problematiek van met name langdurig werklozen die individueel maatwerk vragen, de noodzaak voor *people-changing technologies* (Hasenfeld, 2009) die professionele vaardigheden vragen en de veronderstelde noodzaak van professionele handelingsvrijheid. In de loop van deze periode heeft verder het streven naar *evidence-based practice* aan belang gewonnen. Dit betreft het integreren van wetenschappelijke inzichten met cliëntvoorkeuren en professionele praktijkkennis zelf, wat eerder een professionele dan een bureaucratische logica veronderstelt.

Marktwerking en bureaucratie zijn gedurende deze hele periode overigens óók coördinatieprincipes gebleven; van ‘puur en autonoom professionalisme’ was en is geen sprake. Marktwerking is zichtbaar in de quasi-markt waarop de gemeente (ook anno 2021) via aanbestedingen externe marktpartijen inhuurt om delen van activeringsprogramma’s uit te voeren in opdracht van de gemeente. Bureaucratie blijft zichtbaar door de wettelijke kaders van de Participatiewet en door daaruit volgende beleidssturing op de wijze waarop uitvoerders hun activeringswerk (kunnen) uitvoeren.

5.3 Variatie troef in de uitvoeringspraktijk

Ondanks deze door de tijd stabiele voorkeur voor een professionele uitvoering van activeringsdienstverlening is in tien jaar tijd geen eenduidige professionele uitvoeringspraktijk ontstaan. De onderzoeken uit 2012, 2019 en 2020 laten variatie zien in de wijze waarop het werk feitelijk wordt uitgevoerd. Deze variatie kan niet alleen begrepen worden als uiting van individueel maatwerk als gevolg van variatie in het bijstandsbestand. In vergelijkbare situaties worden namelijk niet vanzelfsprekend vergelijkbare oplossingen gekozen.

Variatie betreft bijvoorbeeld uiteenlopende voorkeuren van bijstandsconsulenten voor work-first-, life-first- of skills-firstbenaderingen in activeringsdienstverlening. Ook de geneigdheid om sancties in te zetten, bepaalde trajecten wel of niet te kiezen of de samenwerking te zoeken met werkgevers varieert. Rotterdam is daarin

overigens verre van uniek; variaties in de uitvoering van activeringsdienstverlening zijn een terugkerend thema in internationaal onderzoek (Van Berkel, 2017). Deze variatie hangt deels samen met het inherent omstreden karakter van vrijwel alle hedendaagse professionele dienstverlening en professioneel gezag. De meerduidige betekenis van professionaliteit is onderwerp van blijvend debat, zoals dat ook in andere professionele velden zoals het onderwijs zichtbaar is. Professionals en managers kunnen hierdoor tot op zekere hoogte zelf 'kiezen' wat zij onder een professionele uitvoering verstaan.

Een andere verklaring kan worden gevonden in de relatief sterke (lokale) sturing vanuit beleid op de wijze van uitvoering van activeringsdienstverlening, waardoor wisselende politieke voorkeuren ten aanzien van bijstandsbeleid doorwerken in de wijze van uitvoering van het werk. Het meest markante voorbeeld hiervan in Rotterdam betreft de invulling van de tegenprestatie, die zich onder politieke druk enigszins karikaturaal ontwikkelde van verplicht papier prikken tot een veel meer op maatwerk gericht activeringsinstrument. Professionele normen en standaarden speelden bij deze ontwikkeling nauwelijks een rol, politieke voorkeuren des te meer.

Tenslotte spelen vrijwel doorlopend organisatieveranderingen in het Rotterdamse domein voor Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling een rol. De problematiek rondom sociale uitsluiting van de arbeidsmarkt van bijstandsge-rechtigden is grosso modo al decennia onveranderd en 'begrepen' en vraagt dus niet vanzelfsprekend om frequente reorganisaties met betrekking tot activeringsdienstverlening. Respondenten in de genoemde onderzoeken melden desalniettemin door de jaren heen voortdurende grote en kleine organisatorische drukte rondom hun werk als een *fact of working life*, bijvoorbeeld door:

- wisselende targets;
- frequente herindelingen van teams en caseloads;
- frequente aanpassingen in de organisatie van werkprocessen;
- veel experimentele pilots en projecten zonder duidelijke opvolging of evaluaties;
- specialisaties van het werk;
- veranderende ICT-systemen;
- wisselingen in management.

Vaak gingen deze ontwikkelingen ook nog gepaard met bezuinigingen die de mogelijkheid om voldoende aandacht aan bijstandsontvangers te besteden ernstig kunnen beperken.

Hoewel beleidsmatige en organisatiedrukke niet per definitie een professionele uitvoering hoeft te beïnvloeden (professionals kunnen in de spreekkamer ook gewoon hun gang blijven gaan en doen dat deels ook), laten interviews zien dat deze onrust vertragend heeft gewerkt op het proces om te komen tot een meer gedeelde en meer specifieke opvatting over de vraag wat professionele activeringsdienstverlening in een gemeentelijke, in casu Rotterdamse context nu precies zou moeten behelzen. Die vraag omvat een aantal samenhangende deelvragen die in het vervolg van deze bijdrage centraal staan.

5.4 Wat zijn doelen van activeringsdienstverlening?

Een eerste vraag waarop, afgaand op eigen onderzoek, in Rotterdam in tien jaar nauwelijks een eenduidiger antwoord is gekomen, betreft de vraag wat gemeentelijke professionals die activeringsdienstverlening uitvoeren nu eigenlijk geacht worden te bereiken, dus het ‘waartoe’ van hun professie. Het antwoord op die vraag is echter wel voorwaardelijk voor het kunnen verhelderen van benodigde professionaliteit en professionele normen. Het doel bepaalt immers mede welke vorm van dienstverlening passend is.

Op hoofdlijnen bestaat over deze doelen zeker overeenstemming. Respondenten in onze onderzoeken door de jaren heen zijn het er in algemene zin over eens dat activeringsdienstverlening zich moet richten op het waar mogelijk bevorderen van arbeidsparticipatie door bijstandsgerechtigden en – waar dat niet mogelijk wordt geacht – het bevorderen van andere vormen van maatschappelijke participatie in bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Daarmee volgen zij de doelen van de Participatiewet en daaraan voorafgaande bijstandswetten.

Maar onder deze algemene doelstelling gaat variatie schuil die niet alleen afhangt van de gevarieerde wensen en mogelijkheden van bijstandsgerechtigden zelf.

In onderzoeken naar de Rotterdamse uitvoering is de volgende variatie aan voorkeuren voor doelen zichtbaar, die mede van invloed is op de feitelijke dienstverlening die bijstandsgerechtigden ontvangen:

- Variatie in de aandacht die kwaliteit van arbeid krijgt bij het bepalen van doelen (en stappen), bijvoorbeeld in termen van loon, duurzaamheid of aan-

sluiting bij ambities van bijstandsgerechtigden zelf. Keuzes hierin bepalen de richting van de dienstverlening, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van scholing of het feitelijke aanbod van werk waarop bijstandsgerechtigden mogen reageren.

- Variatie in de aandacht die deelname aan (regulier) betaald werk als doel krijgt, in relatie tot uiteenlopende inschattingen van de kansen die bijstandsgerechtigden op het vinden van werk hebben. Deze variatie is versterkt door de organisatiekeuze om de helft van het bestand onder te brengen bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling dat van oudsher minder focus heeft op arbeidsparticipatie dan het cluster Werk en Inkomen. Tot 2020 waren niet alle externe trajecten toegankelijk voor alle bijstandsgerechtigden. Ook de door de tijd heen wisselende waardering voor gesubsidieerd werk heeft aan deze variatie bijgedragen.
- Variatie in de wijze waarop subdoelen (gegeven het einddoel) worden geformuleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling van vaardigheden, het opdoen van werkervaring of de aanpak van persoonlijke problemen.
- Variatie in de mate waarin voorkeuren van bijstandsgerechtigden zelf worden meegewogen in de doelbepaling en het te volgen traject.

5.5 Wat betekent 'professioneel handelen' concreet?

Onze studies laten verder zien dat bij uitvoerders en managers in tien jaar tijd wel een meer eenduidige opvatting is ontstaan over de vraag waaruit professioneel handelen idealiter zou moeten bestaan in de praktijk. Hoewel deze gegroeide consensus zich niet automatisch vertaalt naar een eenduidige uitvoeringspraktijk, is dit wel een relevante stap.

In onderzoek uit 2012 (Van der Aa, 2012) werd nog geconcludeerd dat Rotterdamse uitvoerders vooral veel ruimte kregen om zelf te bepalen hoe zij dachten activeringsdienstverlening goed in te kunnen vullen. De organisatie had hier geen duidelijke eigen opvatting over, behalve dan dat uitvoerders zelf het beste wisten hoe het (nieuwe) werk moest worden uitgevoerd. Uitvoerders zelf hadden hier verschillende opvattingen over. Dit leidde tot een lastig te verantwoorden variatie in dienstverlening, waarbij onduidelijk was of ze de beoogde doelen naderbij bracht.

Onderzoek uit 2019 (Van der Aa & Van Berkel, 2019) leidde tot de conclusie dat inmiddels op hoofdlijnen meer overeenstemming waarneembaar was over het ant-

woord op de vraag wat belangrijke aspecten zijn van professioneel handelen in de dagelijkse uitvoering van activeringsdienstverlening. Dit onderzoek leverde een door uitvoerders en managers onderschreven definitie op van professioneel handelen, die mogelijk niet alle relevante aspecten van professioneel handelen dekt, maar die wel een goede kapstok zou kunnen vormen voor sturing op verdere professionalisering. In deze definitie worden de volgende dimensies van professioneel handelen onderscheiden:

- verwerven van kennis over effectieve re-integratie;
- gebruiken van kennis over effectieve re-integratie;
- delen van kennis over effectieve re-integratie;
- samenwerken binnen en buiten de organisatie;
- klantgericht werken richting bijstandsgerechtigden;
- klantgericht werken richting werkgevers;
- innoveren van dienstverlening;
- methodisch werken (planmatig werken met periodiek bijstellen op basis van een evaluatie van de voortgang);
- verantwoording over beslissingen kunnen afleggen naar verschillende belanghebbenden.

Verschillende lokale en landelijke discussies, zoals over *evidence-based* werken en klantgericht werken, zijn terug te zien in deze uitwerking van professioneel handelen. Relevant is ook de erkenning van het politieke karakter van het werk waarbij uitvoerders met meerdere belangen hebben te maken en zij moeten kunnen uitleggen hoe ze in de afweging daarvan tot beslissingen komen over de invulling van dienstverlening. Dit impliceert ook dat activeringsdienstverlening geen puur technisch-instrumentele werksoort is, maar een normatieve kant kent waar uitvoerders mee moeten (leren) omgaan, bijvoorbeeld bij het bepalen van doelen, het verdelen van de professionele aandacht en de omgang met het handhavingsaspect in het werk (Zacka, 2017).

Twee metingen van feitelijk handelen van uitvoerders (in 2019 en 2021) lieten verder een licht stijgende lijn zien in de mate waarin Rotterdamse uitvoerders aandacht besteedden aan verschillende aspecten van professioneel handelen (Van Berkel en Van der Aa, 2019). Alleen ‘klantgericht werken richting werkgevers’ week in negatieve zin af van deze trend en kreeg veel minder aandacht. Bovendien lieten deze onderzoeken zien dat het belang dat aan deze dimensies werd gehecht in twee jaar tijd ook licht was gestegen.

Deze ontwikkeling wijst op een in de loop der jaren gegroeide eenstemmigheid binnen de gemeente Rotterdam over het antwoord op de vraag wat professioneel handelen betekent. De doorlopende aandacht voor beleid en uitvoering vanuit verschillende onderzoeken, onder andere vanuit de Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt, heeft hier mogelijk mede aan bijgedragen.

Tegelijkertijd zijn daarmee de verschillen in hoe uitvoerders invulling geven aan activeringsdienstverlening nog niet verdwenen. Van der Aa en Van Berkel (2019) concludeerden dat uitvoerders verschillend invulling gaven aan het werken op deze dimensies, bijvoorbeeld ten aanzien van de omgang met kennis uit verschillende bronnen of de invulling van samenwerking. Ook een (niet gepubliceerde) nulmeting voor het onderzoek *KNAP'RZ* uit 2020 constateerde dat nog geen eenduidige werkwijze zichtbaar was in Rotterdam-Zuid.

Deze verschillen kunnen deels begrepen worden uit een volgende, nog ontbrekende bouwsteen van een professionele uitvoering van activeringsdienstverlening: gedeelde normen voor de uitvoering van het werk (op de verschillende dimensies van professioneel handelen).

5.6 Welke normen zouden moeten gelden voor professionele activeringsdienstverlening?

Professioneel handelen veronderstelt ideaaltypisch een mate van autonomie voor professionals om zelf te kunnen bepalen hoe zij in concrete praktijksituaties handelen, afgaand op hun (erkende) expertise en vaardigheden. Professionals krijgen deze autonomie op basis van maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit en effectiviteit van hun handelen als professionele groep. Bij erkende beroepsgroepen wordt dit vertrouwen vaak gecodificeerd, bijvoorbeeld in de vorm van keurmerken, richtlijnen of beroepsregistraties. Bij activeringsdienstverlening is dit echter niet aan de orde, hoewel er inmiddels wel een landelijke beroepsvereniging voor professionals in het publieke sociaal domein (SAM) bestaat die op dit vlak hard aan de weg timmert. Deze stand van zaken verklaart mede dat we in onze onderzoeken variatie aantreffen ten aanzien van normen voor 'goede dienstverlening' op de onderscheiden aspecten. Wat is bijvoorbeeld een goede manier van 'klantgericht werken'? En welke kennis worden uitvoerders geacht te bezitten en te gebruiken?

In 2012 werd geconstateerd dat uitvoerders vooral individuele, eigen normen hadden, vaak mede gebaseerd op persoonlijke ervaringen. Een concreet voorbeeld betrof de norm, wanneer inzet van sancties vanuit professioneel oogpunt effectief werd geacht. Sommige uitvoerders waren hier heel voorzichtig mee, andere vonden juist een strenge aanpak van groot belang. Vanuit de organisatie werd hier niet op gestuurd en werd vooral naar uitkomsten gekeken, ongeacht hoe deze bereikt werden. De aangehaalde onderzoeken uit 2019 en 2020 laten zien dat er in het bestek van een klein decennium op dit punt geen eenduidigheid is ontstaan, maar dat er wel stappen zijn gezet.

Ten eerste is zichtbaar dat zowel uitvoerders als managers vaker verwijzen naar wetenschappelijke inzichten waarvan zij kennis hebben genomen en die zij van belang achten om mee te wegen in de invulling van het werk. Dit betreft vooral gedragspsychologische kennis, bijvoorbeeld over het bevorderen van motivatie of het rekening houden met stress als gevolg van materiële deprivatie. Ook kennis over specifieke doelgroepen, zoals licht verstandelijk beperkten, wordt vaker genoemd. Hoewel dergelijke kennis niet zonder meer tot eenduidige normen en praktijken heeft geleid, betekent dit wel dat inzichten over effectief handelen die het niveau van de individuele professional overstijgen, aan belang lijken te hebben gewonnen. Tegelijkertijd blijkt, zoals bijvoorbeeld ook Van der Zwet (2018) constateert, het vertalen van dergelijke *evidence-based* inzichten naar handelen en besluiten in de spreekkamer niet eenvoudig. Respondenten in onze onderzoeken ervaren dat de wetenschap geen eenduidige, definitieve antwoorden of normen kan bieden voor effectieve activering in individuele situaties. De vraag hoe wetenschappelijke inzichten, cliëntvoorkeuren en praktijkkennis het beste op individueel niveau geïntegreerd kunnen worden om tot effectief handelen te komen, is complex. Daarnaast speelt een rol dat beleids- en organisatiekeuzes toepassing van wetenschappelijke inzichten niet altijd mogelijk maken. Een voorbeeld hiervan betreft frequent klantcontact. Dit geldt als effectieve interventie, maar uitvoerders hebben lang niet altijd de mogelijkheid deze ook uit te voeren.

Ten tweede is zichtbaar dat respondenten in recente onderzoeken vaker aangeven met collega's te overleggen en af te stemmen over de vraag wat een goede invulling kan zijn van activeringsdienstverlening. Hoewel daarmee niet vanzelf algemene of verantwoorde normen ontstaan – uitvoerders kunnen immers ook in *group think* vervallen, of alleen collega's consulteren die het altijd met hen eens zijn –, kan ook deze ontwikkeling worden gezien als een stap naar meer

gemeenschappelijke opvattingen over het antwoord op de vraag, wanneer activeringsdienstverlening op een juiste en effectieve manier wordt ingevuld. In het recente KWP-actieonderzoek *KNAP'RZ* wordt deze onderlinge afstemming gefaciliteerd door het aanbieden van zogenoemde reflectiebijeenkomsten met uitvoerders en managers.

Daarmee wordt ook het laatste issue zichtbaar dat in de afgelopen tien jaar in Rotterdam aan de orde is geweest: hoe faciliteren organisatie en management de ontwikkeling van een meer professionele uitvoering?

5.7 Hoe kan de organisatie professioneel handelen en professionalisering bevorderen?

Het faciliteren en versterken van professioneel handelen en professionalisering van de uitvoering is in essentie een vraagstuk op het gebied van Human Resource Management (HRM). Daarbij vraagt niet alleen ontwikkeling van professionele kennis en vaardigheden aandacht, maar ook de motivatie van de consultants en de ruimte die zij ervaren om hun werk goed te kunnen uitvoeren.

In Van der Aa (2012) bleek dat er eigenlijk weinig specifiek Rotterdams HRM zichtbaar was, gericht op professioneel handelen rondom arbeidsre-integratie. Wel bleken verschillende organisatiekeuzes professioneel handelen te bemoeilijken, zoals resultaatsturing op administratieve targets, het zich verplicht aanmelden op trajecten waar nog plek was en weinig aanbod van mogelijkheden voor inhoudelijke (bij-)scholing rondom arbeidsre-integratie. Een relatief hoge mate van specialisatie in taken verminderde volgens dat onderzoek de mogelijkheden van de uitvoerders om als professional brede afwegingen te kunnen maken.

In Van Berkel en Van der Aa (2019) is vervolgens onder meer op basis van onderzoek in Rotterdam onderzocht hoe HRM professioneel handelen kan versterken. Dit onderzoek liet zien dat in vergelijking met andere gemeenten Rotterdamse uitvoerders zich in 2019 minder gesteund voelden in de ontwikkeling van kennis & vaardigheden en in de mogelijkheden om professioneel te handelen. Toch was het beeld ook hier wat positiever dan in 2012, in de zin dat er wel meer gerichte inzet op professionalisering waarneembaar was. Zo liet het onderzoek zien dat, ondanks de lager dan landelijke scores, de verschillende HRM-aspecten neutraal tot positief scoorden. Medewerkers voelden zich dus wel in enige mate ondersteund.

Managers gaven in interviews verder aan bewuster na te denken over het faciliteren van professionalisering en professioneel handelen. In vergelijking met 2012 hadden consultants in 2019 meer mogelijkheden om zich inhoudelijk bij te scholen via trainingen op allerlei thema's rondom re-integratie en specifieke doelgroepen.

Ook werd in verschillende teams gewerkt met intervisie, een gangbare werkwijze om interprofessionele afstemming van werkwijzen te bevorderen. Opvallend was wel dat uitvoerders zelden geïnformeerd werden over de effectiviteit van de externe programma's die ze inzetten voor hun caseloads. Een belangrijke bron van kennis om besluiten op te baseren was dus niet beschikbaar.

Ook bleken targets, bezuinigingen en politieke sturing op de inhoud van het werk net als in 2012 invloed te hebben op de ervaren mogelijkheden om professioneel te kunnen handelen. Het punt van de targets kwam ook weer terug in onderzoek in 2020 in Rotterdam-Zuid, toen uit interviews naar voren kwam dat targets als belemmering werden ervaren om klantgericht te kunnen werken.

Een andere kritische kanttekening is dat het aanbod van de trainingen niet volgde uit een overkoepelende visie op professioneel handelen en zeer uiteenliep qua thematiek, inhoud en mogelijk ook kwaliteit. Ook werkten lang niet alle teams met intervisie. Bovendien bleek dat uitvoerders zelf bepaalden welke trainingen zij wilden volgen, wat volgens sommige respondenten betekende dat de organisatie niet over de hele linie 'professionaliseerde'; vooral de medewerkers met interesse in professioneel handelen investeerden in dergelijke trainingen.

5.8 Versterking professioneel handelen van de Rotterdamse uitvoering: een terug- en een vooruitblik

Tien jaar onderzoek naar de Rotterdamse uitvoering van activeringsdienstverlening laat al met al een proces van een zeer geleidelijke ontwikkeling naar een meer professionele uitvoering zien. Het beeld van de benodigde professionaliteit wordt beetje bij beetje scherper, *evidence-based* werken ontwikkelt zich stapsgewijs en de organisatie investeert steeds gericht in de versterking van professionaliteit. Ook zien we een aantal hardnekkige 'bottlenecks' in dit proces, zoals tegenstrijdige prikkels voor uitvoerders en bijna structurele onrust in de organisatie waarbinnen zij werken. Misschien is het kunnen omgaan met dergelijke

onzekerheid en onrust wel een aanvullend aspect van professionele competentie in een politiek gestuurde publieke uitvoeringsorganisatie.

Dit beeld roept de vraag op wat de gemeente Rotterdam meer of anders zou kunnen doen om het proces van professionalisering de komende jaren verder te versterken en misschien ook te versnellen. Uit de inzichten over de afgelopen tien jaar kan een aantal ankers worden gesmeed om dit proces mee te borgen.

1. *Het eerste anker is versterking van de eigen rol van bijstandsconsulenten in het verder vormgeven van hun vak.*

De in deze bijdrage onderscheiden aspecten van professioneel handelen bieden daarvoor een leidraad. Professions ontstaan niet ‘van bovenaf’ maar van ‘onder op’. Uitvoerders hebben uit de eerste hand zicht op de problematiek van werklozen en de veranderingen die daarin kunnen optreden. Professionalisering van onderop vereist wel een kritische massa van uitvoerders die hierin willen en kunnen investeren en door de organisatie op een positieve manier via doordacht HRM hiertoe gestimuleerd en hierin gefaciliteerd worden. Het zou bijvoorbeeld interessant kunnen zijn om loopbaanpaden sterker te verbinden met de ontwikkeling van verschillende niveaus van professionaliteit. Zo gaat het meer lonen om een goede professional te zijn.

2. *Het tweede anker is de mobilisatie van kritische mee- en tegendenkers met betrekking tot het professionele gehalte van de uitvoering.*

Bij professionalisering ‘van onder op’ en ‘van binnenuit’ bestaat het risico van een tunnelvisie of blinde vlekken. De volgende groepen actoren zouden voor zinvolle reflectie hierop van buitenaf kunnen zorgen: bijstandsgerechtigden, werkgevers, beroepsverenigingen, beroepsopleidingen en overige kennisinstellingen.

3. *Een derde anker is de verbinding met buitengemeentelijke ontwikkelingen inzake het verhelderen en institutionaliseren van professionele activeringsdienstverlening.*

Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan verbinding met de landelijke beroepsvereniging SAM en de richtlijnen en beroepsprofielen die deze vereniging ontwikkelt. Lidmaatschap van deze vereniging zou een pré kunnen worden bij werving en selectie van nieuwe medewerkers. Ook het versterken van de verbinding met relevante beroepsopleidingen en het samen organiseren van lerende netwerken zou een impuls voor professi-

onalisering kunnen bieden en het vak een meer eigen gezicht geven. In de lerende netwerken kunnen consultants hun vaardigheden aanscherpen met betrekking tot het benutten van wetenschappelijke inzichten en het omgaan met morele dilemma's in hun dagelijks werk.

4. *Het vierde anker betreft het explicieter verbinden van ontwikkelingen rondom datagestuurd werken met professionele dienstverlening.* 'Big data' over burgers, de arbeidsmarkt en dienstverlening en daaraan gekoppelde ICT-toepassingen hebben potentieel om uitvoerders en cliënten te ondersteunen, maar worden nog maar nauwelijks ten dienste gesteld van een professionele uitvoering of ten dienste van degenen op wie de dienstverlening zich richt (bijstandsgerechtigden en werkgevers). Hier liggen voor de komende jaren mogelijkheden, mits de juiste belanghebbenden aan tafel worden genodigd voor de ontwikkeling van nieuwe toepassingen.

De aan de Kenniswerkplaats verbonden kennisinstellingen beschikken over de expertise om voor al deze ankers een bijdrage te blijven leveren, zowel waar het kennisverwerving als facilitering van lerende netwerken en leerprocessen betreft. Dit biedt mooie perspectieven voor de volgende tien jaar.

Literatuur

- Aa, P. van der (2012). *Activeringsdienstverlening in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten.* Utrecht University – USG.
- Aa, P. van der, & Berkel, R. van (2019). *Opvattingen over 'professioneel handelen' in de uitvoering van gemeentelijke arbeidsre-integratie. Deelrapport in het kader van het onderzoek 'Versterking methodisch werken via HRM'.* Gedownload via: <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/project-detail/vakkundig-aan-het-werk/versterking-methodisch-werken-via-hrm/>
- Berkel, R. van (2017). State of the Art in Frontline Studies of Welfare-to-Work. In R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka, & F. Larsen (Eds.), *Frontline Delivery of Welfare-To-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed* (pp. 12-36). London: Taylor & Francis.
- Berkel, R. van, & Aa, P. van der (2019). *Versterking methodisch werken via HRM. Een kwantitatief onderzoek naar ondersteuning van*

professionele dienstverlening onder klantmanagers bij sociale diensten.

Gedownload via: <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/project-detail/vakkundig-aan-het-werk/versterking-methodisch-werken-via-hrm/>

- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Wiley.
- Hasenfeld, Y. (2009). *Human services as complex organizations*. Sage Publications.
- Noordegraaf, M. (2007). From “Pure” to “Hybrid” Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Harvard University Press.
- Zwet, R. van der (2018). *Implementing evidence-based practice in social work: a shared responsibility*. Tilburg University.